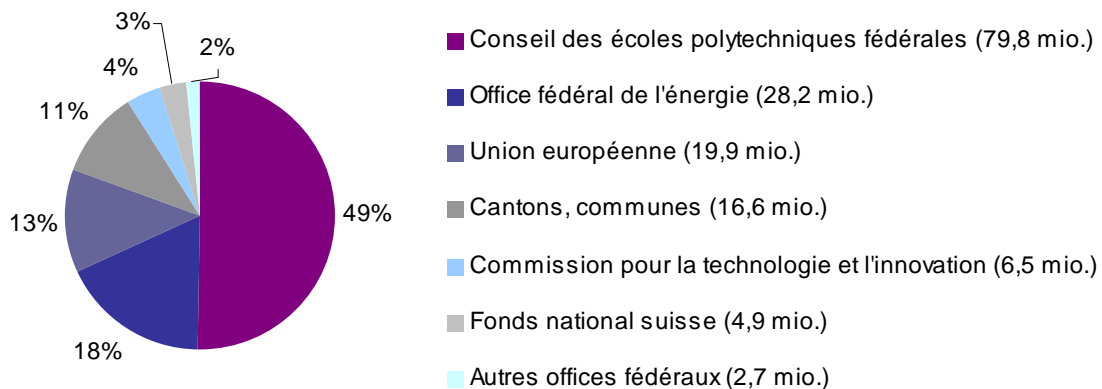




Pilotage de la recherche énergétique financée par la Confédération Evaluation de la fixation des priorités, de l'allocation des moyens et de la coordination

L'essentiel en bref

La recherche est un des piliers de la politique énergétique suisse permettant de contribuer à la sécurité de l'approvisionnement énergétique et une réduction des émissions de CO₂. Une diminution des moyens financiers publics consacrés à des projets dans ce domaine de recherche a eu lieu en Suisse entre 1992 et 2005. Ils ont été réduits de 64 millions de francs. Actuellement, les pouvoirs publics investissent quelques 160 millions de francs par année (moyenne 2004-2005):



A ces dépenses publiques s'ajoutent celles du secteur privé estimées à 740 millions de francs par année. Ainsi, de nombreux acteurs financent des projets. D'où, l'intérêt pour le Contrôle fédéral des finances d'examiner le pilotage de la recherche énergétique par la Confédération. A cet effet, la fixation des priorités, l'allocation des moyens financiers et la coordination entre les acteurs ont été évalués. Outre une analyse documentaire et des entretiens semi-structurés, trois études de cas ont été réalisées dans les domaines du photovoltaïque, des bâtiments et de la fusion nucléaire. Une comparaison avec les pratiques observées en Allemagne et aux Pays-Bas complète l'analyse.

Un processus de fixation des priorités structuré

Les priorités pour 2008-2011 sont fixées dans le *Plan directeur de la recherche énergétique de la Confédération 2008-2011*. Depuis 1984, ce dernier est actualisé tous les quatre ans par la Commission fédérale pour la recherche énergétique CORE. Ces priorités comprennent des points clés thématiques et des recommandations relatives au montant des dépenses publiques projetées.

Le processus de fixation des priorités pour 2008-2011 est structuré. Les priorités ont été déterminées sur la base de critères précis, après avoir considéré les pratiques et expériences à l'étranger.

Pour chacune des 24 subdivisions de recherche - le photovoltaïque, les bâtiments, ou la fusion nucléaire par exemple -, un programme a été créé au sein de l'Office fédéral de l'énergie. Les chefs de programme, en collaboration avec les chefs de domaine de l'office, sont responsables de proposer une actualisation des priorités pour leur propre programme à la Commission fédérale pour la recherche énergétique. Dans la majorité des programmes, un suivi élargi - sous forme de groupe de suivi ou de workshops - est impliqué dans le réexamen des priorités.

Des priorités peu excluantes et consensuelles

En raison de leur caractère englobant, les priorités fixées ne peuvent qu'être cohérentes avec les objectifs énergétiques du Conseil fédéral stipulant que la Suisse doit s'orienter vers la vision d'une société à 2'000 watts et des émissions annuelles d'une tonne de CO₂ par habitant.

En comparaison avec les Pays-Bas, les priorités fixées sont plutôt englobantes, car consensuelles. Hormis la recherche dans le domaine du charbon et la recherche océanique, aucun thème n'a été entièrement exclu. Des points clés sont fixés au sein de chaque programme. L'Allemagne procède de la même manière. Néanmoins, les moyens financiers publics engagés dans la recherche y sont beaucoup plus importants qu'en Suisse.

Les interlocuteurs du Contrôle fédéral des finances soutiennent dans l'ensemble les priorités fixées pour les années 2008 à 2011. Pour les aspects suivants, des points de vue divergeants ont été identifiés, sans qu'une tendance claire ne ressorte:

- a) le financement de la recherche nucléaire,
- b) le fait de mettre l'accent sur les besoins de la politique énergétique, sur ceux de l'économie ou au contraire sur ceux du monde académique. En Suisse, les priorités 2008-2011 ont été déterminées de telle sorte à tenir compte de ces trois orientations. Aux Pays-Bas, il y a par contre une volonté claire de mettre l'accent sur les besoins de recherche des milieux économiques,
- c) des priorités plus excluantes. En se basant sur la position de l'Agence internationale de l'énergie (IEA), le Contrôle fédéral des finances est d'avis qu'il est pertinent que la Suisse s'oriente vers des priorités plus excluantes en raison des moyens financiers publics limités. Il est difficile pour un petit pays de financer des projets de recherche dans un nombre important de technologies et d'en attendre des avancées majeures. D'autres petits pays ont adopté une stratégie fructueuse en concentrant leur financement de recherche sur un nombre restreint de domaines clés où ils bénéficient de ressources naturelles et où d'autres avantages peuvent être retirés (par exemple le Portugal avec l'énergie océanique et la Finlande avec la biomasse).

Des priorités systématiquement appliquées par l'Office fédéral de l'énergie uniquement

Seul l'Office fédéral de l'énergie a systématisé dans ses processus l'application des points clés du Plan directeur de la recherche énergétique. Les autres institutions de financement, ayant d'autres objectifs ainsi que leur propre système de financement, ne doivent pas s'orienter directement d'après ces priorités.

Les trois types d'établissement de recherche publics suisses - le Domaine des écoles polytechniques fédérales, les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées - bénéficient d'un financement institutionnel de base qu'ils doivent compléter par des fonds de tiers, financement non lié à l'application des priorités du Plan directeur. Les stratégies du Domaine des écoles polytechniques en matière de recherche énergétique recouvrent largement les priorités fixées par la Commission pour la recherche énergétique car il y est bien représenté.

Le Plan directeur et ses priorités n'ont eu aucun impact direct pour la création de centres de compétences dans le Domaine des écoles polytechniques. Par contre, les priorités ont parfois été considérées lors de la création ou réorientation de certains laboratoires et « centres d'excellence » dans un domaine de recherche particulier. Le travail d'information réalisé par la Commission pour

la recherche énergétique et l'Office fédéral de l'énergie ainsi que la possibilité d'obtenir des fonds de la part de ce même office ont ici joué un rôle.

Un processus d'allocation des moyens financiers satisfaisant...

Le mode d'allocation des moyens publics est diversifié. Les processus d'examen des requêtes et de décision de l'Office fédéral de l'énergie, de la Commission pour la technologie et l'innovation, du Fonds national suisse de la recherche scientifique ou du Centre de compétences Energie et mobilité sont satisfaisants. Les critères de sélection des projets sont publiés et appliqués. Comme des groupes d'experts sont formés pour éviter une trop grande concentration des pouvoirs, l'indépendance des décideurs est garantie. La procédure de sélection est documentée. Un potentiel d'amélioration a cependant été relevé pour l'Office fédéral de l'énergie.

...et favorisant le financement de projets de qualité

La qualité scientifique des projets n'a pas été analysée par le Contrôle fédéral des finances. La sélection de projets de qualité est favorisée par la concurrence entre les requêtes et la compétence des décideurs. L'Office fédéral de l'énergie ne promeut pas systématiquement la concurrence entre les requêtes lors de l'attribution de mandats de recherche.

Lorsque les établissements de recherche financent des projets par des fonds de tiers, les projets font l'objet d'une évaluation externe par les institutions de financement.

Une répartition des tâches entre les institutions de financement claire et appréciée

La coordination est suffisante entre les acteurs de la recherche énergétique. En ce qui concerne les institutions de financement, la répartition des tâches et des compétences est claire pour les institutions, les chercheurs et le secteur privé.

La répartition actuelle est appréciée, car elle est un garde-fou contre l'application d'une « doctrine unitaire » à la recherche et la complémentarité des institutions de financement peut être exploitée. Le principal désavantage est la tendance à attribuer des subsides dont les montants sont faibles. Ceci accroît les frais administratifs et le travail de coordination. Ces charges sont néanmoins considérées comme faibles par rapport aux projets de coopération internationale.

Un échange d'informations recherché et organisé

L'Office fédéral de l'énergie et la Commission pour la recherche énergétique jouent un rôle central dans les échanges d'informations entre les multiples acteurs publics et privés de la recherche énergétique en Suisse et avec l'étranger. Les échanges ont lieu dans le cadre de contacts formalisés et, de manière plus informelle, au niveau des projets de recherche particuliers. Dans ce cas, l'engagement personnel des chefs de programme de l'Office fédéral de l'énergie et la volonté de collaborer des chercheurs et des acteurs privés influencent leur qualité.

Un pilotage modéré dans lequel l'Office fédéral de l'énergie joue un rôle central

Le pilotage est modéré en Suisse par rapport aux pratiques des Pays-Bas. Les priorités fixées sont peu excluantes et le pilotage est principalement assuré par l'Office fédéral de l'énergie dans la mesure de ses moyens financiers (environ 1/5 des dépenses totales des pouvoirs publics, sans prendre en compte les dépenses liées au programme européen Euratom).

Il ne faut pas négliger les efforts de l'Office fédéral de l'énergie et de la Commission pour la recherche énergétique en matière d'échange d'informations et de participation à des comités. Ils

contribuent également à la capacité de mise en œuvre des priorités fixées et donc de pilotage de la recherche. A titre de comparaison, l'Allemagne se rapproche du mode de fonctionnement suisse. Les Pays-Bas sont caractérisés par un pilotage fort, une part importante des dépenses publiques étant spécifiquement allouées à l'Agence étatique intermédiaire de l'énergie pour la mise en œuvre de la stratégie énergétique. Cette stratégie fixe en outre des priorités plus excluantes.

Potentiel d'amélioration et recommandations

L'analyse du Contrôle fédéral des finances conclut à des résultats positifs. Un potentiel d'optimisation a néanmoins été identifié. Les trois recommandations suivantes sont formulées:

1. Pour le Plan directeur de la recherche énergétique de la Confédération 2012 à 2015, le Contrôle fédéral des finances recommande à la Commission fédérale pour la recherche énergétique de:
 - a. concentrer davantage ses priorités sur les domaines les plus importants pour le pays d'après les besoins de la politique énergétique, en tenant compte du tissu économique et des capacités académiques;
 - b. mentionner clairement les domaines qui ne sont pas prioritaires;
 - c. distinguer les montants budgétés pour l'Office fédéral de l'énergie de ceux qui ont été projetés pour les autres sources de financement publiques.
2. Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral de l'énergie d'appliquer systématiquement le principe de la concurrence dans le cadre de l'attribution de mandats de recherche.
3. Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office fédéral de l'énergie de garantir un processus d'examen des requêtes et de décision uniforme pour tous ses programmes de recherche. Le processus doit être systématiquement documenté.

La Commission fédérale pour la recherche énergétique et l'Office fédéral de l'énergie approuvent les recommandations du CDF et initialiseront, s'ils ne l'ont pas encore fait, les mesures adéquates en relation avec leur mise en œuvre. Les prises de position de la Commission et de l'Office se trouvent à la fin du rapport (annexe 7).